SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 43 minutos.)

-Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Carpeta 1053/2012. Prado. Edificios Destinados a Exposiciones y Ventas. Se transfiere a título gratuito del patrimonio del Estado a la Intendencia Municipal de Montevideo. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por las señoras Senadoras Susana Dalmás, Constanza Moreira y Lucía Topolansky y los señores Senadores Ernesto Agazzi, Alberto Couriel, Luis J. Gallo, Eduardo Lorier, Daniel Martínez, Rafael Michelini, Rodolfo Nin Novoa y Enrique Rubio. Ya ha sido repartido entre los señores Senadores."

-Este es un tema muy simple por lo que, de existir acuerdo en la Comisión, lo estudiaríamos y lo consideraríamos en la próxima sesión.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Es de trámite.

SEÑOR BORDABERRY.- Acabo de recibir la iniciativa y, más allá de que la voy a analizar, ya me generó una duda. No habría problema alguno en que se pase la propiedad a la Intendencia pero, de acuerdo con lo que advertí, parte de las tareas de administración estarían a cargo de la Asociación Rural del Uruguay porque el artículo 1º del decreto reglamentario de la Ley Nº 3467, establece: "El cuidado y conservación del local destinado por el artículo 1º de la ley citada a la celebración de Exposiciones queda a cargo de la Asociación Rural del Uruguay, a cuyo efecto el Comité Ejecutivo de la Comisión de Obras de la Exposición le hará entrega de las construcciones a medida de su realización parcial". Realmente desconozco quién redactó el proyecto de ley pero, a mi juicio, habría que pensar más sobre su redacción.

SEÑORA TOPOLANSKY.- El proyecto de ley fue redactado por el señor Senador Agazzi, por lo que se le podría pedir que lo aclare.

El problema que se presenta aquí es de una doble administración porque la Intendencia es dueña del suelo pero los galpones son propiedad del Estado. La idea es que la Intendencia quede como dueña de todo y realice un convenio con quien sea; de ese modo evitamos la dualidad existente.

SEÑOR BORDABERRY.- Creo que la solución sería introducirle a la norma el siguiente agregado: "Sin perjuicio de lo previsto en la Ley Nº 3467 y su decreto reglamentario". De todas maneras, estoy de acuerdo con su espíritu, pero creo que le faltaría un agregado de la magnitud que acabo de plantear; de lo contrario, se podría generar la duda jurídica sobre qué pasaría con el artículo 1º de la Ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Propongo que este tema lo consideremos en la próxima sesión.

(Apoyados)

-Se pasa a considerar el único punto del Orden del Día: "Carpeta 1028/2012. Centros Poblados. Se sustituye el artículo 16 de la Ley Nº 10.723, de 21 de abril de 1946, en la redacción dada por el artículo 2º de la Ley Nº 18.367, de 10 de octubre de 2008 y se convalidan actos realizados en infracción a la misma. Proyecto del ley aprobado por la Cámara de Representantes, Distribuido Nº 1729/2012".

(Ingresan a Sala los representantes de la Asociación de escribanos del Uruguay)

-La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado da la bienvenida a la delegación de la Asociación de escribanos del Uruguay, integrada por su Presidenta, escribana Sara Ethel Castro Esteves; su Vicepresidenta, escribana Lydia López Sosa y el escribano Roque Molla.

Tenemos conocimiento de la preocupación que tienen por este proyecto de ley vinculado a la Ley de Centros Poblados, pues así me lo han hecho saber los representantes de la Filial San José de la Asociación de escribanos del Uruguay, a quienes tenemos previsto recibir la semana próxima.

La idea de los integrantes de la Comisión es aprobar cuanto antes esta iniciativa y, por tal razón, nos gustaría escuchar la opinión que tienen al respecto.

SEÑORA CASTRO.- Muchas gracias por habernos recibido.

En lo personal, no me voy a extender demasiado sobre el tema, pero sí lo harán mis compañeros, especialmente el escribano Roque Molla, quien lo abordará desde el punto de vista técnico que, según tengo entendido, es lo que corresponde.

Desde hace mucho tiempo venimos trabajando sobre el tema de los fraccionamientos y, como seguramente sabrán los señores Senadores, hemos concurrido a la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes. Por otro lado, durante este fin de semana se llevó a cabo la Jornada Notarial Uruguaya, donde uno de los temas que se trató fue el que nos ocupa hoy y, a propósito, les hemos traído un material que contiene las conclusiones a las que se arribaron en dicho evento, para que las puedan leer. Debemos aclarar que este tema está vinculado a la Ley de Ordenamiento Territorial, cuya filosofía ha sido compartida por la Asociación de escribanos del Uruguay desde el principio, por lo que ella implica. No obstante ello, consideramos que debería ajustarse a determinadas normas para que no colidan con la armonía del ordenamiento jurídico.

Cuando tuvimos oportunidad de hablar con el Vicepresidente de la República sobre el tema de la reforma tributaria en cuanto al cálculo del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas frente a una enajenación de inmuebles, le manifestamos que hacer el cálculo y luego aplicarlo resultaba muy difícil. Recuerdo que el entonces Ministro Astori nos dijo que las grandes reformas requieren de ajustes, que se van haciendo con el correr del tiempo.

En función del acuerdo que hemos celebrado con el Senado y en el afán de cooperar con el Poder Legislativo, venimos a realizar nuestro aporte, que esperamos sea tenido en cuenta.

SEÑOR MOLLA.- La preocupación de la Asociación de escribanos por supuesto que va más allá de nuestra propia actuación profesional. Digo esto porque muchas veces se emiten opiniones un poco sesgadas en cuanto a las actuaciones de las asociaciones profesionales cuando, en realidad, trabajan principalmente en aras del interés general, como en este caso.

Como dijo la señora Presidenta, en varias oportunidades dimos nuestra opinión -incluso en nuestro carácter de profesor de la Facultad concurrimos a una Comisión del Senado- sobre el entonces proyecto de ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Quizás la referencia más importante sea la que tiene que ver con el desarrollo sostenible porque, como todos sabemos, en el mundo global en que vivimos se debe trabajar con vistas a las generaciones futuras. En ese sentido, no solamente nos preocupa que haya una correcta interpretación de la norma, sino también un respeto a la filosofía de la ley que, como expusimos en varias oportunidades, compartimos y se encuadra dentro lo que debe ser un Estado de Derecho. En ese sentido, la Constitución permite el tratamiento del derecho de propiedad en un régimen de derechos y deberes, aunque a veces el tema se centra en los límites y limitaciones que la ley puede establecer a ese derecho, porque hemos visto proyectos que no respetan esa situación.

En cuanto al tema concreto que nos convoca, observamos dos situaciones. Por un lado, nadie puede negar la nulidad, porque la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible estableció, bien o mal, un límite de 300 metros cuadrados para el fraccionamiento de terrenos que luego, por una ley posterior, se rebajó a 200 metros cuadrados para las viviendas de interés social. Muchos fraccionamientos no respetaron esos límites, y eso tiene como única respuesta la nulidad absoluta de la resolución que aprobaba esa división y de la consecuente actuación a nivel del tráfico jurídico.

Este proyecto de ley, que no corresponde otra cosa que acompañar y con el que estamos de acuerdo, valida las situaciones anteriores y dicta el régimen futuro. Ahora bien, el punto neurálgico de nuestra presencia radica en la distribución de competencias entre la autoridad central y los gobiernos departamentales, que no es tema fácil de armonizar. La Ley de Centros Poblados, que es una muy buena norma y fue modificada en muchos aspectos -algunos los acompañamos, pero otros consideramos que no correspondían- por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, establece que los predios rurales con vistas a la formación de centros poblados deben tener un mínimo de cinco hectáreas para toda la República y de tres hectáreas para los departamentos de Montevideo y Canelones.

¿Cuál es la situación fáctica? En Canelones se produjeron fraccionamientos inferiores a tres hectáreas. Cuando se procedió a realizar los negocios jurídicos, como particiones o enajenaciones, y se fue al Registro, allí se entendió que no correspondía la inscripción lo que, como todos sabemos, es la muerte civil del negocio jurídico porque, por más que pueda tener validez, sin la oponibilidad que da la inscripción, el resultado en términos concretos es bastante similar. Esto provocó un efecto dominó, porque como hubo actuación profesional, el interviniente iba a ser llamado a responsabilidad por su cliente por haber actuado en forma no acorde con el ordenamiento.

Nosotros queremos ser categóricos al señalar que hay un error grave de interpretación. Por tal motivo la Asociación de escribanos del Uruguay -con la aprobación de su Jornada Notarial, que se realizó el fin de semana con más de 300 concurrentes- quiere plantear que, en lugar de esta norma, que para nosotros es innovativa, correspondería que hubiera una norma interpretativa de la verdadera situación que aventara toda duda al respecto. De acuerdo a la Ley de Centros Poblados, la verdadera situación en materia de división de predios es la siguiente. La competencia la tiene el Gobierno Departamental -esto es, el Ejecutivo y el Legislativo- y éste puede dividir predios menores a cinco hectáreas para toda la República, y a tres hectáreas, para Montevideo y Canelones, siempre y cuando mantenga la calidad de rural y respete lo que dispone el inciso final del artículo 31 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

¿Cómo se traduce esto, en términos, si se me permite, de actuación? Se traduce en lo siguiente: va contra la propia filosofía de la mencionada Ley de Ordenamiento por cuanto se está ante situaciones de fraccionamiento -esto es, división de tierras- y no de urbanizaciones con vistas a la creación de centros poblados. Acá no tiene nada que ver la eventual transformación de centros poblados sino que se trata, exclusivamente, de la división de la tierra. Voy a dar un ejemplo para ilustrar lo que estoy diciendo. Un productor que tiene 3 hectáreas -obviamente, está muy lejos de ser una situación de latifundio- fallece y, teniendo en cuenta esta actuación del Registro Público, si ese predio es heredado por tres hermanos, no tienen más alternativas que quedarse uno de ellos con las 3 hectáreas, o venderlas a un tercero. Estos tres hermanos que quizás trabajaron toda la vida con su padre, no pueden tener una hectárea cada uno. Esto es lo que la “bizarra” interpretación de la Dirección General de Registro ha provocado.

Reitero que la expresión “centro poblado” es la que convoca el concepto de urbanización. Aquí sólo se trata de dividir un predio rural que puede tener 3 hectáreas. Creo -reitero una crítica que ya he formulado- que para resolver este asunto se debió haber convocado a los técnicos en la materia. La señora Senadora Topolansky debe recordar mi intervención cuando vine aquí por la Facultad de Derecho; en aquella oportunidad dije que cuando se me rompe un caño, llamo a un sanitario; si es malo, es otro problema, pero no llamo a un pintor. Y en el caso que estamos tratando, lamentablemente no hubo convocatoria, por lo menos en la fragua de la ley, a la Facultad de Derecho. Con esto no quiero decir que las leyes inspiradas por la Facultad de Derecho sean buenas sólo por eso, pero a veces ser y parecer también corresponde.

De manera que nuestra enorme preocupación es que con este proyecto se cercena a eventuales productores que heredan de sus padres 3 hectáreas la posibilidad de dividir el predio, manteniendo la categoría de suelo rural y, también, la productiva. Esta caprichosa interpretación de la Dirección General de Registro no ha considerado la norma como corresponde. Esa es la principal preocupación que queríamos trasmitir a los señores Senadores y, en ese sentido, nos permitimos traer la resolución de nuestra Jornada Notarial a fin de procurar que la sangre no llegue al río.

Esta disposición, contenida en el artículo 1º del proyecto, que sustituye el artículo 16 de la Ley Nº 10.723 de Centros Poblados, con la redacción que se le dio por la modificación de la Ley de Ordenamiento Territorial, establece que queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 11 y 19, toda división de tierra, realizada en suelo rural -cabe destacar que aquí no se hace ninguna referencia a la formación de centros poblados- que implique crear lotes independientes menores en superficie a las cinco hectáreas cada uno o tres hectáreas para los departamentos de Montevideo y Canelones, con las excepciones establecidas en el inciso final del artículo 2º. Esta es la disposición que, a nuestro entender, no corresponde incluir, sino que habría que excluir. Ya que se está en la consideración del proyecto de ley, quizás habría que establecer una norma interpretativa en el sentido contrario. Los Gobiernos Departamentales -no las Intendencias- tienen la potestad que les da la Ley de Centros Poblados de dividir tierras, ya sea menores a 5 o a 3 hectáreas, siempre y cuando mantengan la categoría de zona rural. Este es el punto central de nuestra preocupación.

SEÑORA LÓPEZ SOSA.- En realidad, sólo quiero redondear lo manifestado por el profesor escribano Molla desde un lugar más práctico.

A nuestro juicio, urge la solución de este problema porque están fuera del comercio de los hombres muchos bienes que válidamente fueron hipotecados, prometidos en venta o enajenados y hoy se ven en esta imposibilidad de entrar en el tráfico jurídico. Estuve leyendo las versiones taquigráficas de esta Comisión y entiendo que hay un espíritu de buscar la solución al tema. Por eso el escribano Molla ha explicado en forma precisa lo que constituye un aporte a este proyecto de ley, entendiendo que se trata de un problema urgente y que hace más de un año que estamos todos esperando la solución por parte del Parlamento Nacional. Obviamente, la referencia fundamental es que aquí no estamos hablando de grandes propietarios y latifundios, sino de personas que tienen predios muy pequeños, tanto urbanos como rurales y, en realidad, no cuentan con medios, en la mayoría de los casos, para adquirir extensiones de tierra más grandes o propiedades con mayor metraje. De todos modos, existen estas soluciones que creemos hay que buscar para la gente de menores recursos a los efectos de lograr que, en definitiva, todos tengan su tierra regularizada, que es la intención de todos nosotros.

SEÑOR BORDABERRY.- El escribano me ha hecho dudar con su comentario, aunque siempre lo ha hecho durante toda su carrera.

Mi duda es si esto constituye más una solución de conveniencia legislativa que de normativa legal o violación de normas. Entiendo -sigo el razonamiento del escribano- que si tres hermanos heredan un predio de 3 hectáreas, lo normal sería que recibiera una hectárea a cada uno; me pregunto qué ocurre si se trata de nueve hermanos, como ocurre en mi caso. ¿Qué sucede si esos tres hermanos, en vez de 3 hectáreas, heredan una casa? En definitiva, la ley establece la cesación de condominio al no admitir cómoda división, y este asunto se equipara.

Por consiguiente, mi duda, repito, es si se trata de una cuestión de conveniencia o de violación de alguna norma constitucional o legal. Eso es lo que no terminé de entender.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de dar la palabra al escribano Molla, quiero hacer una pequeña reflexión en función de la experiencia que tengo en la administración municipal.

Cuando estuve a cargo de la Intendencia, fui muy inflexible durante 20 años en lo que tiene que ver con el cumplimiento de la norma legal. Quiero aclarar que, además, siempre compartimos la responsabilidad con el órgano legislativo departamental en lo que respecta a la división del territorio del departamento.

En cuanto a las situaciones como las que mencionaba el escribano, cuya conveniencia analizaba el señor Senador Bordaberry y que se repiten permanentemente, eso puede ser el inicio de un nuevo centro poblado, con todo lo que implica. Durante muchos años vi nacer de esta forma poblados chiquitos que después exigían de la autoridad competente los servicios fundamentales, como el agua, la luz, la apertura de calles, etcétera. ¿Y quién paga después a los Gobiernos Departamentales? Paga el Gobierno de turno -con la composición política que pueda tener, que por suerte varía en forma permanente- atendiendo la facultad que tienen los Gobiernos Departamentales de cambiar de categoría a esos suelos, transformándolos en suburbanos o urbanos. Conocimos muchas situaciones de este tipo e incluso intervinimos como manera de facilitar la voluntad política de OSE para que dispusiera el saneamiento y el agua potable en zonas rurales.

Simplemente, quería reflexionar en voz alta sobre el tema que acaba de analizar el escribano. Debemos pensarlo mucho y resolverlo lo antes posible; somos conscientes de que hay situaciones complicadas. Por supuesto, ello no se debe a malas interpretaciones, sino al incumplimiento de lo que estaba reglado por parte de las jerarquías que tienen la responsabilidad de la partición o división del suelo.

No obstante, de una vez por todas debemos ordenar el crecimiento de nuestros centros poblados y de nuestro territorio y usar de mejor forma los recursos en lo que tiene que ver con los servicios de que dispone cada uno de los departamentos y centros poblados.

SEÑOR MOLLA.- Agradezco al señor Senador Bordaberry sus expresiones. De alguna manera es una satisfacción saber que por lo menos han leído el material, aunque ello no signifique que lo compartan. En este caso vengo más como correveidile que como investigador de una situación, si se quiere, de teoría general. ¿En qué sentido digo esto? En el sentido de que soy fervoroso partidario de la interdisciplinariedad, o sea, no solamente importa la intradisciplinariedad del Derecho, sino el estudio de las demás disciplinas, en este caso, de los ingenieros agrimensores, que son los que llevan la voz cantante en lo que refiere a división y fraccionamiento de tierras. Me refiero a unas breves nociones, que obviamente tenemos que aplicar en nuestra disciplina, pero que nos parecen esclarecedoras. Una de ellas es la que mencioné: un fraccionamiento es la división. Simplemente división por plano. Hoy por hoy, LOT mediante, se acabaron las discusiones respecto a para que haya división tiene que haber plano inscripto. Eso se terminó definitivamente y este tipo de estas situaciones tiene posibilidad de oponibilidad.

Por otro lado, urbanización es lo que nosotros entendemos por fraccionamiento, el común. Urbanizar es dividir, pero con calles y accesos -por supuesto, públicos, tal como lo exige la normativa correspondiente; de lo contrario, el Gobierno Departamental no aprueba los fraccionamientos- para que todos tengan su salida a calles públicas. Ese es un tipo de urbanización.

La segunda acepción es la que genera confusión. Si los señores Senadores me permiten, quiero decirles que es muy común. Reitero que más que nada es una enseñanza de la otra disciplina y que no venimos, ni medianamente -quienes me conocen saben que no es mi estilo- a cuantificar, sino a intercambiar ideas. La confusión está entre división con vistas a la formación de centros poblados y la aprobación por el Gobierno Departamental de un fraccionamiento en zona rural inferior a 5 o 3 hectáreas. Sobre este punto, si me permite, señor Presidente, voy a leer parte del excelente informe del ingeniero agrimensor Eduardo Infantozzi, sin duda el referente principal de su disciplina. El informe dice así: “Significado del término ‘formación de centro poblado’. El Capítulo I de la LOT se refiere a la categorización de los suelos en el territorio, estableciendo tres categorías: rural, urbana y suburbana, artículos 31 a 33, y a un atributo: potencialmente renovable, artículo 34. Obsérvese que para la categorización de suelo rural hace referencia a la protección, etcétera, pero en ningún caso hace referencia al área de los predios. En consecuencia, es muy claro que pueden existir predios rurales que, cumpliendo lo que establece el artículo 31 de la LOT -Ley de Ordenamiento Territorial- pertenecen a suelo categoría rural, independientemente de que su área sea menor a 5 hectáreas, 3 en Montevideo y Canelones.

Por si ello no fuera suficiente, obsérvese que el artículo 33 de la LOT define el ‘Suelo Categoría Suburbana’, condicionado a que sus usos, actividades, instalaciones, sean de tipo urbano, las cuales define independientemente de su área. Esto presupone la posibilidad de que predios

menores a 5 hectáreas, 3 Montevideo y Canelones, al no contar con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano, no puedan categorizarse como suburbanos, manteniéndose en la categoría de suelo rural.

Al margen de lo expuesto, debemos resaltar que las palabras utilizadas en el lenguaje jurídico deben tomarse en consecuencia y no como puedan ser utilizadas en forma corriente. Este es el caso de la expresión 'centros poblados'. Si bien una persona ajena a esta temática podrá confundir centro poblado con suelos categoría suburbano o urbano, lo que no es correcto, para la Ley toda subdivisión de predios que cree una o más fracciones menores a 5 hectáreas, 3 hectáreas en Montevideo y Canelones, es para la situación de centro poblado."

Me permito señalar que hay un error de interpretación de la norma. Esto no es una posición política. Comparto que en muchos casos no podemos dividir un vaso que hayamos heredado, porque si lo dividimos deja de ser vaso. Estoy totalmente de acuerdo, pero insisto: este no es un problema de decisión política, ni siquiera en el sentido de la propia Ley, sino un tema de interpretación de la norma. Acá se está contrariando la interpretación de la norma. La Dirección General de Registros está contrariando lo que dice la norma. El ingeniero agrimensor Infantozzi es terminante en su conclusión cuando dice: "Si a la Dirección Nacional de Catastro se le da para inscribir un plano debidamente autorizado por la autoridad competente" -reitero: Gobierno Departamental, es decir, Junta e Intendente- "cometería un acto de mera arbitrariedad y quedaría expuesta a posibles demandas ante Sede Judicial." Comparto esta aseveración. Por eso lo grave de esto: acá se está confundiendo, se está haciendo una interpretación equivocada de la norma. Lo que no puede hacer un Gobierno Departamental es actuar en infracción de la Ley de Ordenamiento Territorial, pero sí está dentro de su competencia -porque la Ley la Ley de Centros Poblados y la modificación introducida por la LOT se lo permiten- dividir predios rurales inferiores a 5 y 3 hectáreas.

Pensemos también en la capacidad de todos los uruguayos; lo digo porque conozco un caso. No van a permitir la pulverización de la propiedad en superficies que incluso conspiran contra la posibilidad de explotación. O sea, todo tiene una ponderación. No se puede decir a rajatabla, de antemano, que no, porque está prohibido. No está prohibido. Al revés, puede hacerse manteniendo el predio como categoría de suelo rural y teniendo en cuenta los casos en que no está permitido transformarlo, tal como lo establece la LOT.

Si tuviera que dar una respuesta concreta, diría que sí, se está actuando en infracción a la Ley. Ahora, esta normativa en realidad dirime la situación -y, por supuesto, habrá que respetarla- no de acá para adelante, pero sí de acá para atrás. Ya hay situaciones en las que se han planteado los contenciosos del caso y terminarán como sea.

No tengo dudas de que esta ley debe aplicarse hacia adelante, de que para atrás se generaron situaciones de conflicto y de que quienes no han logrado la inscripción de esos instrumentos deberían tener una sentencia favorable. Obviamente, esto lo digo dentro de la previsibilidad que uno puede manejar porque, en realidad, esto es resorte de los tribunales respectivos. Quiero ser enfático y asumir la responsabilidad -lo hago a título personal- al decir que no tengo dudas de que estamos en una situación de actuación antijurídica de la Dirección General de Registros: se está negando a inscribir documentos que vienen en base a fraccionamientos válidos. Esa es mi conclusión.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Hay algunos elementos que no estoy en condiciones técnicas de dirimir con el escribano, pero sí quisiera recordar el origen del proyecto de ley. Se trata de un problema que se planteó en el Congreso de Intendentes, el que estaba altamente preocupado porque había un montón de situaciones que, al final, no se sabía si eran o no irregulares. Ciertamente, eso genera una incertidumbre muy grande en el ciudadano y también perjudica al sistema en general. Hablamos de los fraccionamientos que se hicieron con posterioridad a la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial -que es muy compleja- pero seguramente cuando todavía no había un despliegue en el territorio. La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial trabajó con todas las Intendencias analizando el tema de las directrices de cada departamento, lo que insumió mucho tiempo. Creo que este problema se produce en ese lapso. De cualquier forma, hay que solucionarlo de algún modo.

Reitero que en este momento no estoy en condiciones de dirimir si los registros procedieron bien o mal dado que no tengo la solvencia para ello, pero tengo claro que hay un problema producto de la no aplicación de la ley en determinado período, que conviene despejar en aras de la certeza de los Gobiernos Departamentales, de los ciudadanos, de los registros y de los propios profesionales intervinientes, ya que cada uno de esos documentos tiene una firma. En ese período tenemos varios negocios que se sucedieron.

En concreto, el objetivo de este proyecto de ley es solucionar ese problema. Sobre la Ley de Ordenamiento Territorial podemos acordar que, como es compleja, en la medida en que se fue aplicando, requirió modificaciones. De hecho, ya le hemos hecho algunos ajustes. Eso me parece bien dado que las realidades no son estáticas, ni siquiera las agropecuarias, porque la modalidad de producción ha cambiado en el país. Entonces, si bien veinte años atrás podía pensar de determinada manera, hoy puedo haber cambiado de posición. Vivo en zona rural de Montevideo y la producción bajo invernáculo es absolutamente intensiva y requiere muy poco espacio. El escribano Molla ponía el ejemplo de los hermanos; hablamos de una producción de carácter intensivo muy fuerte.

Si bien tendremos que discutir el tema en la Comisión, creo que la intención de este proyecto de ley es, sencillamente, destrabar ese problema que tenemos con fraccionamientos y negocios jurídicos que se celebraron, como así también con la Dirección General de Registros y la Dirección Nacional de Catastro. No es bueno que esa situación se mantenga porque, en la medida que siga así, va a empeorar. Es más; el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente está preocupado por la celeridad con que se resuelva este asunto ya que el problema también lo afectará.

En conclusión, consultaría si podría ser posible dividir el tema en dos, es decir, si podemos ir por el camino de solucionar estos casos concretos -que son medibles, porque se trata de situaciones reales- y luego trabajar sobre modificaciones a la iniciativa. Miré muy por arriba la carpeta que nos repartieron pero advertí que se menciona el artículo 65 de la Ley de Ordenamiento Territorial; por supuesto, estamos abiertos a recibir todo aquello que implique una mejora. Se trataría de separar lo macro de la solución del problema concreto. Recalco que no poseo la experticia ni la experiencia de ustedes, pero tengo claro que esto obedece al hecho de que los intendentes tienen un problema del que no pueden salir si no se encuentra una solución jurídica. A mi juicio, ahí está el cerno del problema.

SEÑOR MOLLA.- Me permito compartir la línea que ha marcado la señora Senadora Topolansky. Bienvenida sea la solución de lo nulo, que es lo que la ley hace: valida aquellos fraccionamientos menores a 300 metros cuadrados que están en clarísima infracción legal; sobre esto no hay dos opiniones. Si me permite, acompañaría su idea desglosando las situaciones sobre las que hay conformidad absoluta respecto de su nulidad, las que validaríamos hacia atrás, y hacia el futuro se aplicaría la ley.

En cuanto a ese inciso que leí en materia de fraccionamientos en zona rural, entiendo que sería prudente no incluirlo. Vamos a entendernos; respetamos la competencia del Poder Legislativo y sabemos que puede hacerlo, pero personalmente considero que como hay una causa provocada por un error de interpretación -es lo que preguntaba el señor Senador Bordaberry- no debería incluírselo. Con este aporte pretendimos interpretar la ley y está claro que el Gobierno Departamental ya tenía esa competencia; ahora se le está quitando. También es una decisión de política legislativa, área en la cual está muy lejos de nuestro ánimo inmiscuirnos. Si lo que se pretende es aclarar una situación, debemos decir que no es eso lo que se está haciendo sino que, en realidad, se está innovando con respecto a una competencia que actualmente tienen los Gobiernos Departamentales. Por lo tanto, tal vez sería -disculpen la expresión- más prudente aprobar una norma interpretativa o, de lo contrario, dejar la ley como está e ir a la interpretación de las sedes correspondientes. Reitero que se está innovando, esto es, privando a los Gobiernos Departamentales de la competencia de fraccionar inmuebles rurales inferiores a tres y cinco hectáreas, dependiendo de la ubicación.

En cuanto a la prescripción y todo lo demás, aclaro que no es el punto que nos motiva hoy. Quisiera reiterar lo que oportunamente le dije a la señora Senadora Topolansky. Participo de la función social de la propiedad, pero con orden. La prescripción que inaugura la Ley de Ordenamiento Territorial genera un problema, no frente al propietario, sino entre los ocupantes. Un distinguido profesor de

nuestra Facultad, Arturo Iglesias, le ha dado un giro -si bien no lo comparto, acompaño su intención- en el sentido de manejarlo como una prescripción extintiva y no adquisitiva.

Esto demuestra la situación compleja que ha generado este gran problema -sin duda a resolver- del asentamiento.

Disculpen lo prolongado de mi exposición, pero quiero decir que en nuestra Jornada Notarial -de la cual fui Coordinador- manifesté que el primer factor de violencia es la exclusión social. Por lo tanto, ¡si será necesario solucionar la situación de los asentamientos! Pero con todo respeto debo decir que la prescripción no es la solución.

Si el señor Senador me permite, y siguiendo su idea, eliminaría del proyecto de ley el inciso que refiere a los predios rurales.

SEÑOR BORDABERRY.- Aprovecho la ocasión para hacerles algunas consultas jurídicas. Cuando uno se enfrenta a este tipo de temáticas, tiene la suerte de estar ante profesionales que están todo el día analizando estos temas y nos ayudan a hacer mejor nuestro trabajo, por lo que trato de comprender y formarme opinión de la mejor manera posible.

En el texto que nuestros visitantes proponen -que figura en la página 4- se recomienda a la Comisión Directiva Nacional: “En conocimiento del proyecto de ley del Poder Ejecutivo, presentado al Poder Legislativo bajo el epígrafe ‘Centros Poblados’, se constituya ante los Poderes Públicos,” -que, en este caso, somos nosotros- “a fin de gestionar la reconsideración de dicho proyecto, y que se declare por vía interpretativa que los fraccionamientos de bienes rurales de los cuales resulten fracciones inferiores a 5 y 3 hás. en función de su ubicación”, y continúa la redacción. Lo que no se dice es cuál es la norma que se está interpretando porque, obviamente, para interpretar por ley una norma anterior necesitamos identificarla. Esto nos ocasiona una duda. Supongo -y pido que me corrijan si estoy equivocado- que el escribano Molla se está refiriendo a la interpretación del artículo 2º de la Ley Nº 10.723, el cual tiene una redacción muy rara, pues establece: “Constituye subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados, toda subdivisión de la tierra, fuera de las zonas urbanas o suburbanas, que cree uno o más predios independientes menores de cinco hectáreas cada uno. Para los Departamentos de Montevideo y Canelones, este límite queda reducido a tres hectáreas”. No seguiré leyendo este artículo porque esta es la redacción que le dio la Ley Nº 18.308 y su artículo 83 derogó los incisos segundo y tercero de esta norma.

Con respecto a la redacción actual dada por la Ley Nº 18.308 y teniendo en cuenta la peculiaridad de este artículo, no parece estar estableciéndose allí una prohibición. Si mi interpretación es correcta, creo que los otros artículos, por la vía de establecer sanciones, consagran una prohibición. ¿Por qué? Porque los artículos 11 y 19 de la Ley Nº 10.723, en la redacción dada por la Ley Nº 18.308, no solo establecen multas y sanciones pecuniarias para quien hace fraccionamientos inferiores a cinco o tres hectáreas según la zona, sino que, además, el artículo 19 tiene una norma de gran contundencia, en la que se expresa que todos los fraccionamientos y trazados efectuados en contravención a lo dispuesto por la presente ley y las ordenanzas e instrumentos de ordenamiento territorial, serán absolutamente nulos.

Entonces, ante el temor de incursionar en honduras jurídicas que provoquen problemas más graves al analizar una norma que parece admitir dos interpretaciones -en primer lugar no se establece una prohibición, pero luego se dispone que no podrá hacerse una subdivisión con destino a zonas urbanas o suburbanas- uno puede decir que efectivamente se estableció una prohibición. Ahora bien, continuando con la interpretación del escribano Molla, podemos advertir que se prohibió que se considere zona urbana o suburbana a predios menores de cinco o tres hectáreas, según la zona, pero no hace referencia al destino rural. De acuerdo con esta interpretación, deducimos que cualquier Gobierno Departamental que haya autorizado una subdivisión menor a cinco o tres hectáreas con destino rural no viola esta norma porque, en realidad, no le está dando un destino urbano o suburbano. No sé si mi interpretación es la correcta.

Creo entender que lo que nuestros visitantes nos están proponiendo -pese a no identificar la norma- es interpretar el artículo 2º de la Ley Nº 10.723, en la redacción dada por la Ley Nº 18.308, en el sentido de que si efectivamente se realizaron subdivisiones menores a cinco o tres hectáreas con destino rural autorizadas por el Gobierno Departamental, y se lo consideró válido, entonces, regularicémoslo. Por otro lado, interpreto que el Poder Legislativo, en la medida en que nadie ha impugnado la Ley Nº 10.723, tiene la legítima potestad, de aquí en adelante, de no permitir la realización de subdivisiones menores a cinco o tres hectáreas con destino rural autorizadas por los Gobiernos Departamentales. En función de que esa norma existe desde el año 1946 y de que durante ese tiempo nadie le dijo al Legislador que era inconstitucional, me arrogo esta facultad. Aclaro que esto no significa que esté de acuerdo con utilizarla, pero quizá nuestros invitados no saben que en la última reunión coincidimos con la señora Senadora Topolansky en el sentido de extender el límite de tres hectáreas más allá de los departamentos de Montevideo y Canelones -en especial para zonas turísticas, donde se puede generar mucho trabajo- con lo que se podría autorizar un fraccionamiento de tres hectáreas en zonas como Carmelo, Nueva Palmira, Maldonado y Rocha.

En definitiva, quiero saber si esta es la interpretación correcta y si la norma a interpretar es el artículo 2º de la Ley Nº 10.723.

SEÑOR MOLLA.- Quiero aclararle al señor Senador Bordaberry que aquí no hay inconstitucionalidad de la norma anterior. Lo que dije fue que el Gobierno Departamental actuó ajustado a Derecho al aprobar los fraccionamientos, que se inscribieron en la Dirección de Catastro, como corresponde, pero luego, cuando se fue a la Dirección General de Registros, desde allí se hizo una interpretación antijurídica. Por lo tanto, me parece prudente dejar las cosas tal como están y que la situación se resuelva por la vía recursiva correspondiente ante el Registro. En lo personal, no tengo dudas de que los contenciosos, tanto en la vía administrativa como ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tienen que manejar la norma como corresponde. Esa es mi idea. Disculpen la dureza de mis palabras, pero se está suprimiendo una competencia que actualmente tienen los Gobiernos Departamentales. Hay una cantidad de fraccionamientos rurales que mantienen la calidad de tal y nunca pueden ser centros poblados en el sentido profano del término, a pesar de la prohibición que establece el inciso final del artículo 33. Acá no tienen nada que ver las famosas ravioleras de estos departamentos, que todos conocemos.

Esta es la situación actual.

SEÑORA LÓPEZ SOSA.- Concretamente quiero señalar que, como expresó la señora Senadora Topolansky, se trata de un tema urgente. En cierta medida, lo que señalaba el escribano Molla tiene que ver con los predios rurales. En el caso de los predios urbanos, se pueda utilizar el instrumento de la autonomía del Gobierno Departamental para autorizar determinadas excepciones -como el caso de Mevir- y estamos plenamente de acuerdo con ello y con que se puedan convalidar los títulos anteriores para solucionar los casos reales que tenemos actualmente. Por ejemplo, hay hipotecas, realizadas hasta con el propio Banco de la República, que no se pueden inscribir o que tendrían un problema si se fueran a ejecutar, así como promesas de compraventa que se pagaron en cuotas y, cuando se va a inscribir la compraventa definitiva, no se lo puede hacer porque el Registro no lo habilita. En ese tipo de situaciones, se trate de predios urbanos o rurales, sin dudas lo que hay que hacer es solucionar el tema.

Entonces, la sugerencia del escribano Molla iba en el sentido de eliminar el inciso que refiere a los predios rurales porque, en realidad, lo que hace es interpretar de una manera; esa es una discusión que está por fuera de la ley, ya que esta no lo determinaba como una nulidad. En cambio, si se le da esa lectura, de alguna manera se está tomando una postura doctrinaria y legislando sobre algo que quizás no fue el espíritu del Legislador cuando se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial. Es posible que esto amerite un análisis mayor para decidir qué postura se quiere tomar con respecto a la planificación de este país, pero hay una urgencia en el tema puntual que estamos considerando.

Entonces, la Asociación de escribanos del Uruguay -que no opina sobre las cuestiones políticas, pero sí sobre sus resultados- entiende que la solución perfecta sería aprobar esto brindando los instrumentos para que el Gobierno Departamental tenga que ver con lo urbano y que los Legisladores estudien luego qué hacer con respecto a lo rural.

SEÑORA CASTRO.- Por mi parte, quiero agradecer a los señores Senadores integrantes de la Comisión por su interés. A veces nosotros tenemos el defecto de utilizar un léxico que no se entiende, como ocurre con otras profesiones, pero siempre tratamos de bajar el lenguaje -dicho esto en el buen sentido- para que sea accesible al común de la gente.

Quiero informarles que la Asociación de escribanos tiene convenios a nivel nacional con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, las Intendencias, Mevir y organismos por el estilo, para la parte de escrituración y regularización de asentamientos. A nivel internacional, la Unión Internacional del Notariado tiene previsto un evento en la materia, porque para los sectores más carenciados la titulación de las viviendas es una forma de inclusión y también resulta una herramienta para la paz social. Está comprobado que, en países con muchos disturbios, como Colombia, tener un techo propio y no tener que desplazarse de un lugar a otro con la familia es una herramienta muy hábil para la paz social.

Aprovecho la oportunidad para comentarles que el 25 y 26 de enero se va a llevar a cabo la Conferencia Internacional de Titulación Masiva, que se denomina "Políticas públicas en materia de vivienda para abatir la pobreza en el Continente Americano". Si bien esta conferencia es organizada por la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, nos interesa que vayan personas de los organismos públicos. En ese sentido me puse en contacto con el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. A su vez, nuestro colega Ariel Díaz, de Mevir, está preparando un trabajo y creo que la Escribana Marianela Bas, que trabaja en parte de adjudicación de viviendas del Ministerio, tiene interés en participar, así como también algunos representantes del Banco Hipotecario y de la Agencia Nacional de Vivienda.

Por otra parte, como se tiende a decir siempre lo malo, me gustaría darles la buena noticia de que dentro del contexto mundial de los países que integran la Unión Internacional del Notariado, el Uruguay está ubicado en un buen lugar en el *ranking* -de acuerdo a su población y territorio- en materia de titulación masiva. Ello se debe -y lo digo con mucho orgullo- a que tenemos una buena legislación, un buen sistema catastral, un buen sistema registral, y no puedo dejar de mencionar que también contamos con un buen notariado. Instancias como esta nos permiten señalar, entre otras cosas, que el rol social del escribano es la meta de la Unión Internacional del Notariado, por lo que es muy bueno poder ayudar en estas cuestiones.

Estamos a las órdenes para contestar por escrito cualquier inquietud que nos quieran plantear.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a las señoras Presidenta y Vicepresidenta de la Asociación de escribanos del Uruguay, así como al profesor escribano Roque Molla.

(Se retiran de Sala los representantes de la Asociación de escribanos del Uruguay.)

-Consulto a los señores Senadores si consideran conveniente invitar a la Mesa del Congreso de Intendentes para que nos dé su informe -que seguramente va a ser casi político- y su postura sobre este tema.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Creo que esa convocatoria es clave porque, en realidad, todo esto nace en el Congreso de Intendentes. Hay que tener en cuenta, además, que los Intendentes vendrán con su propio asesoramiento y sería conveniente no poner una traba a la solución que puedan plantear como aporte.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si estamos todos de acuerdo, entonces estaríamos invitando a la Mesa del Congreso de Intendentes para la semana que viene.

SEÑOR BORDABERRY.- Si me permiten, quisiera hacer un comentario con respecto a lo que fue planteado en esta Comisión.

Concretamente, se dijo que estamos interpretando en forma retroactiva y en sentido contrario el artículo 10 de la Ley Nº 10.723 que, ciertamente, está mal redactada, ya que si se trata de una prohibición, su redacción no lo refleja. Si nosotros interpretamos en forma retroactiva y hay gente que ha logrado de las autoridades y del Catastro Nacional la división de tierras en predios de menos de 5 o 3 hectáreas, esa persona le puede hacer un juicio al Estado. Quizás en ese caso, si se insiste con la limitación de 5 y 3 hectáreas, habría que distinguir bien cómo es la situación hacia atrás y hacia adelante, porque si la Intendencia ya autorizó una división de una hectárea y media hay que tenerlo en cuenta. En lo personal, conozco casos de personas que tienen una hectárea y media y tienen el título de propiedad. Me parece que afectar esas situaciones puede ocasionar problemas.

Ahora bien; creo que no se pueden admitir subdivisiones con destino rural de menos de 3 y 5 hectáreas, porque eso es el germen de un poblado que va a requerir servicios e implica un desorden en el ordenamiento territorial del país.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estando todos de acuerdo, si la Mesa del Congreso de Intendentes puede concurrir a esta Comisión el próximo martes, realizaremos una sesión extraordinaria a los efectos de recibir a sus representantes. De lo contrario, los invitaremos para el martes siguiente.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 51 minutos.)